

# 経済危機下フィリピンの ソーシャル・セーフティ・ネット

野 沢 勝 美

## 序章

第2次世界大戦後、今日にいたるまで多くのアジア地域開発途上国は、経済開発による国家の近代化をはかってきた。しかしながらその道程は決して平坦ではない。各国がその発展戦略を貿易投資の活性化による外需依存型の開放体制の展開をしてきたが、それはまた、外的要因の変化に大きく影響を受けるとの決定的な構造を内在していた。アジア経済と国際経済との連繋が強まるにつれて、この構造が作動することになった。とりわけ、IT革命を契機に国際経済の規模が急速に拡大し、これが1990年代には全世界を覆い、経済のグローバルゼーション現象として論議の対象となった。

アメリカを始めとする先進工業国がこの開放経済の受益者となり、同様に開発途上国においても自由貿易の利益を享受し、この間、アジア経済は順調に成長を遂げてきたことは確かである。この構図に多くの疑念が問われることになったのが、1997年のアジア通貨危機である。国際経済との緊密な連繋がマイナスの局面を招来し、途上国の国内経済は大きな打撃をうけたのである。直接、間接の影響は社会の弱者のみならず中間層にも及んだ。このため、これら被害者を対象とした救済措置のあり方が緊急課題となった。これは社会的安全網、すなわちソーシャル・セーフティ・ネットの論議の登場に直結する。

アジア開発途上国であるフィリピンについてみると、これにさらに特殊事情が加わる。累積債務国であるフィリピンは、1980年代初頭以降破綻した経済の再建が課題であった。このための手法は、国際金融機関の支援のもとで

マクロ経済均衡を優先する調整政策、すなわち構造調整政策が導入されてきた。しかしながら構造調整政策の基本は市場経済の深化による経済再建モデルであり、このモデルには弱者救済の直接的なプログラムは内在しない。これを補完するのは社会開発による救済プログラムであった。さりとて厳しい財源のもとではこれにも難点がある。こうした状況は、現実にはフィリピン以外の累積債務を抱えた途上国に共通するものであろう。その意味で、フィリピン事例を明らかにすることは、なんだかの特殊事情により経済危機に直面した同様の途上国の事例を考察する際に多くの参考となろう。

以上に認識にたち、本稿では1990年代のフィリピンを取り上げ、まず第1章ではセーフティ・ネットの概念規定を整理し、次いで第2章ではフィリピンにおける経済危機の変遷を説明し、第3章においては本稿の対象とする新たな経済危機、すなわち1990年代後期の異常気象およびアジア通貨危機の影響を明らかにする。第4章は、第5章とともに本稿の中心部分を形成する。その第4章においては、フィリピンにおけるソーシャル・セーフティ・ネットのうち通常プログラムに焦点を置き、その特徴および問題点など基本課題を分析し、第5章においては、同じく暫定プログラムについて特徴、問題点などを分析する。第6章では新たなソーシャル・セーフティ・ネットの担い手としてその役割が見なおされている地方政府、NGOについて述べる。かくして、本稿は、フィリピンにおけるソーシャル・セーフティ・ネットの構造の全体像を浮かび上がらせることとする<sup>1</sup>。

## 第1章 不確実性とセーフティ・ネット

### 第1節 ソシャル・セーフティ・ネットの概念規定

人間社会は共同体の進化の過程において、その構成員間による互酬的補完関係が機能した。その後近代国家の発展は、旧来型の互助精神に代えて、国民の基本的な生活水準の保障を主要な国家目標の一つとするに至った。このため、低所得者ないし貧困者に対して最低生活水準を算定し、所得保障、福祉

政策など救済制度を講じてきた。これは社会保障 (social security) と称されてきた。これはまた、国民の最低生活を保障する意味において、ナショナル・ミニマム (あるいはシビル・ミニマム) と位置付けられてきた。

これに対し近時世界を覆っている市場経済の論理は、新たな概念を導入することになった。セーフティ・ネット (safety net)、すなわち安全網がそれである。安全網の原意は、サーカスで空中ブランコを演じる役者に対して万一落下しても怪我のないように下方に張る網である。その目的は事故防止、あるいは人をして失敗をおそれず勇気をもった行動がとれるようにすることにある。セーフティ・ネットの経済的意味を考えると、二つの大きな目的がある。第1に、万一の事故ないし災害で発生する被害を防ぐか、被害をうけてもその損害を最少にすることである。第2に、セーフティ・ネットの存在によってリスクを恐れずに勇気ある経済活動がとれるようにすることである<sup>2</sup>。今一つの重要な点は、セーフティ・ネットには逆の見方も可能であるとの点である。すなわち安全網があることで演技者がリスクを冒さず、練習に励まず、したがって努力をせず怠慢になるとの指摘である。経済的意味としてモラル・ハザード (倫理の欠如) を構成するのである<sup>3</sup>。

以上から解されるように、セーフティ・ネットの概念は、社会保障の概念とは対局にある。そして、近年は市場経済化理論の優勢を反映し、セーフティ・ネットの概念をもって社会保障を説明することが多い。すなわち社会保障制度を、死亡、疾病、失業などの不確実な事態に直面した困窮者の安全網と解するのである。なお、本稿においては、セーフティ・ネットの概念をもってフィリピンの事情を述べることにする。後述のように、構造調整下のフィリピン経済はその開発戦略を市場経済の論理の依拠しているからである。

なお、近年は、セーフティ・ネットに関してソーシャル・セーフティ・ネット (social safety net) の呼称を使うのが一般化している。表記上の問題であると解し本稿でもこれにならう。

## 第2節 不確実性とその対応

それでは、アジア開発途上国におけるソーシャル・セーフティ・ネットの概念はいかなるものであろうか。アジアにおいては伝統的価値観に依拠した社会規範が人間関係を支配している。すなわちその近代化の過程においても共同体社会における互酬的補完関係（reciprocity）が存続してきた<sup>4</sup>。この場合におけるソーシャル・セーフティ・ネットは旧来型、すなわち共同体による社会保障として位置付けである。これは中央政府、地方政府における福祉予算の恒常的不足を補うものであった。

こうした互酬的補完関係が変化したのが、アジア経済のグローバリゼーションである。1980年代末から1990年代初めにかけてのあらたな状況下における商業主義の浸透による互酬的補完関係の質的変容であった。フィリピンについてみると、国際金融機関の主導のマクロ経済調整政策、すなわち構造調整政策においてソーシャル・セーフティ・ネットの概念が導入された。世界銀行によると、「フィリピンにおけるソーシャル・セーフティ・ネットは貧困除去における再分配およびリスク削減の作用を企図した各種の移転プログラム（transfer programs）を包含する」としている<sup>5</sup>。ソーシャル・セーフティ・ネットに関する論議は、1995年フィリピン議会におけるウルグアイ・ラウンド協定の批准に際しても、グローバリゼーションでマイナスの影響を受ける階層に対するセーフティ・ネット構築がその条件となっている<sup>6</sup>。この場合のソーシャル・セーフティ・ネットは均衡成長、規制緩和という改革路線を支援するための、予測できる不確実な事態に対応する中長期的視点で考察した通常プログラム（regular program）と規定する<sup>7</sup>。

ところがアジア途上国では、これらソーシャル・セーフティ・ネットがアジア通貨危機によって機能が停止したのである。フィリピンでは特殊事情も加わった。1996年エル・ニーニョによる異常気象による農業被害、および1997年の通貨危機の波及である。この場合に、ソーシャル・セーフティ・ネットを天災、緊急事態、および短期的な社会経済的破局に直面した貧困者層に対し、

事態を克服する能力を付与する暫定プログラム（temporary program）と定義し<sup>8</sup>、これを前出の通常プログラムとは別個のものと位置付ける。

## 第2章 フィリピン経済危機の変遷

### 第1節 「複合的危機」と「湾岸危機」

本稿では1990年代以降のフィリピン経済危機を扱うが、最初にその前段にある1980年代の経済概況を振り返ってみる。フィリピンは幾多の困難に直面してきた。これらはその都度、「フィリピンの危機」として内外の耳目を集めた。ここでは経済面に絞ってこの危機の構図を述べることにする。まず、マルコス政権（1965－1986年）末期の1981年に発生したディユーイ・ディー事件に端を発する金融危機<sup>9</sup>が挙げられる。引き続き1983年のアキノ上院議員暗殺事件を契機に深まった政治と経済の複合的混迷は1984年、1985年の経済混乱をもたらした。1985年10月には中央銀行が対外債務返済のモラトリアム宣言をし、危機は頂点に達した。これら1980年代前半の「複合的危機」に際しては、直接的な影響を被ったのは貧困層のみならず近代部門の工業労働者でもあった。政治的指導力の欠如、外国援助機関の様子待ちのなかで困窮者に対する救済政策は手詰まりとなった<sup>10</sup>。時を同じくして、構造不況であった砂糖キビ農園労働者の飢餓、いわゆるネグロス島危機が顕在化し、国民の関心を集めた。かかる状況下、政府はなすすべもなく政治的緊張が高まり、1986年マルコス政権はついに崩壊した。

さて、1990年代に入ってからアキノ政権（1986－1992年）下で再び経済危機が生じた。1990年湾岸危機および1991年湾岸戦争時におけるフィリピン経済の停滞である。逆説的であるが、同政権下における構造調整政策が危機を招来したのである。湾岸戦争による石油価格高騰が危惧される状況の中で、IMFによる経済安定化プログラム（1991－1992年）が課した政策条件が厳し過ぎたのである<sup>11</sup>。景気引締策としての金融引締は、クラウディングアウトを引き起こし国内金利を上昇させた。この結果、国内債務の金利負担が増

大しあらたな債務問題が生じたばかりではなく、経済社会開発、社会保障にむけた予算財源は極めて限定されたものになったのである。政権末期の1991年をみるとGDP成長率はマイナス0.6%に落込んだ。国内資本形成がマイナス17.3%と投資の低迷が著しかった。逆にインフレ率は18.5%にも上昇した（表1参照）。フィリピンにおける「湾岸危機」であった。

アキノ政権の後継政権であるラモス政権（1992－1998年）は、前政権が策定した経済再建シナリオを引継ぎ経済改革を進めた<sup>12</sup>。ラモス政権の最大の功績は開発優先の国民的合意の形成をはかったとの点である。後述の1993年民衆経済サミット開催はこれを象徴するものであった。構造調整下の経済政策では、金融、財政の両部門で大きな進展があった。金融部門では1993年新中央銀行法、1994年外国銀行参入自由化法が制定された。財政部門では、1997年には個人所得税、法人税などの改革を盛り込んだ包括的税制改革法が成立し、包括的税制改革プログラムの法的整備が完了した。一連の改革効果が顕在化し、GDP成長率は1994年には4.4%と持続的成長軌道に復帰し、1997年の5.2%までこれが続いた。インフレも1992年以降は一桁台が続いてきた。外貨準備高は1996年末には117億ドルと念願の100億ドル台を達成した（表1参照）。成長と均衡の好循環に入ったのである。

以上述べたように、ラモス政権期におけるフィリピン経済の持続的成長軌道への復帰は改革主導の政策運営がもたらしたものである。しかしながら同時に指摘できるのは、好調な東アジア経済、IT産業の急速な発展があった。フィリピン経済をめぐる経営環境がフィリピンに追い風となったのである。

## 第2節 貧困者比率と所得分配

前節においてアキノ政権以降の構造調整下フィリピンの経済概況を中心に、そのもと発生した経済危機についてマクロ経済指標から述べた。次に、これらが国民大衆にどのように波及したかを貧困者率、所得分配からみることにする。

(表1)

## フィリピンの主要経済指標 (1990-2000年)

	単 位	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
実質 GDP 成長率	%	3.0	-0.6	0.3	2.0	4.4	4.8	5.9	5.2	-0.6	3.4	4.0
産業別	%											
農林漁業		0.5	1.4	0.4	2.1	2.6	0.8	3.1	2.9	-6.6	6.5	3.3
工 業		2.6	-2.7	-0.5	1.6	5.8	7.0	6.3	6.1	-1.7	0.9	3.9
(うち製造業)		2.7	-0.4	-1.7	0.7	5.0	6.8	5.6	4.2	-1.1	1.6	5.6
サービス		4.9	0.2	1.0	2.5	4.2	5.0	6.5	5.5	3.5	4.0	4.4
支出別	%											
民間消費		5.4	2.2	3.3	3.0	3.7	3.8	4.6	5.0	3.4	2.6	3.5
政府消費		6.8	-2.1	-2.1	6.2	6.1	5.3	5.2	1.6	-1.9	6.7	-1.1
国内総資本形成		15.8	-17.3	7.8	7.9	8.7	3.0	15.5	11.7	-16.3	-2.0	2.3
輸出		1.9	6.3	4.3	6.2	19.8	12.0	20.3	17.5	-21.0	3.6	17.7
輸入		10.0	-1.1	8.7	11.5	14.5	16.0	21.1	14.4	-14.7	-2.8	4.0
輸出実額	100万ドル	8,186	8,840	9,824	11,375	13,483	17,447	20,543	25,228	29,496	35,037	38,078
前年比増加率	%	4.7	8.0	11.1	15.8	18.5	29.4	17.7	22.8	16.9	18.8	8.7
貿易収支	100万ドル	-4,020	-3,212	-4,695	-6,223	-7,850	-9,090	-11,342	-11,127	-28	4,294	6,691
GNP 比	%	-9.1	-7.0	-8.7	-11.2	-11.9	-11.9	-13.0	-12.8	0.0	5.3	55.8
経常収支	100万ドル	-2,567	-869	-868	3,016	-2,950	-3,297	-3,953	-4,351	1,546	7,188	9,394
GNP 比	%	-5.8	-1.9	-1.6	-5.5	-4.5	-4.3	-4.5	-5.0	2.3	9.0	30.0
総合公共部門収支 <sup>(1)</sup>	10億ペソ	-53.5	-26.1	-26.0	-25.9	-8.3	-4.1	7.3	-24.1	-83.2	-100.5	
GNP 比	%	-5.0	-2.1	-1.9	-1.7	-0.5	-0.2	0.3	-1.0	-3.0	-3.2	
外貨準備高 (年末)	100万ドル	2,048	4,526	5,338	5,922	7,122	7,762	11,745	8,768	10,806	15,107	15,026
インフレ率 (年平均)	%	14.2	18.5	8.6	7.0	8.3	8.0	9.1	5.9	9.7	6.7	4.4

(注) (1) 中央政府、政府金融機関、中央銀行など公的部門の総合収支。

(出所) Bangko Sentral ng Pilipinas (2001), Selected Philippine Economic Indicators, February. ほか。

アキノ＝ラモス両政権期の12年間について家計収支調査（FIES）を基にした貧困者比率をみると、全国平均では1985年の49.3%から1997年の36.8%に12.5ポイント低下している。この期間の経済基盤に底上げが進んだことを意味する。とりわけ都市部では37.9%から21.5%にと16.4ポイントも低下した。しかしながら農村部では56.4%から50.7%にと5.7ポイント程度の低下に止まり貧困対策の遅れが目立っている。農村部に関し地方管区別にみると、ミンダナオ島では北部ミンダナオが57.8%から61.5%、および中部ミンダナオが58.8%から62.4%にと貧困者比率は逆に増加した。ルソン島北端のイロコスでも42.8%から49.8%に貧困者比率は増加した（表2参照）。いずれも開発の遅れに起因する。ミンダナオ島北・中部における開発の遅れはイスラーム教徒反政府勢力の活動活発化による治安情勢悪化によるものと考えられる。また、ルソン島イロコスでは旧体制派が残存し開発プロジェクトは先送りされた。

一方、所得分配の面からみると不平等の度合は深化している。両政権期のジニ係数の変化みると、全国平均でも1985年の0.4466から1997年の0.4872に増大した（前掲表2参照）。この傾向は地方管区別にみても同様で、中部ルソン、西部ビサヤを除いては所得分配の不平等が進行した。とりわけ、マニラ首都圏、ビコール、西部ミンダナオではこれが顕著である。ビコールでは貧困者率も高く、貧困層は二重に隔離されている。

### 第3章 経済危機とそのインパクト

#### 第1節 マクロ経済への影響

1997年7月のタイ・バーツ切下げに端を発するアジア通貨危機は、ラモス政権末期におけるフィリピンにも波及した。同年10月にはペソは1ドル＝35.61ペソと史上初の35ペソ台にまで切り下がり、輸入インフレ、クレジット・クラッシュが起こった。近隣の東南アジア諸国に比較し相対的に軽微とはされるものの、通貨危機の影響は庶民を襲った。



貧困者率およびジニ係数（地方管区別）（1985、1988、1991、1994、1997年）

地方管区	貧困者率(%)										ジニ係数				
	全地域					都市部					農村部				
	1985	1988	1991	1994	1997	1985	1988	1991	1994	1997	1985	1988	1991	1994	1997
NCR：マニラ片都圏	27.2	25.2	16.7	10.5	8.5	27.2	25.2	16.7	10.5	8.5					
CAR：コルディエリヤ行政区	50.7	55.4	56.4	50.1		50.0	29.9	29.2	17.2		50.9	66.9	68.2	63.7	0.4146
第Ⅰ：イロコス	43.5	51.7	55.3	53.6	44.1	45.8	47.3	54.3	54.0	32.1	42.8	53.1	55.9	17.7	49.8
第Ⅱ：カガヤン・パレー	42.7	44.6	48.9	42.1	38.0	40.5	48.6	50.2	37.6	33.6	43.1	43.9	48.4	43.6	39.1
第Ⅲ：中部ルソン	32.2	33.8	35.5	29.2	18.5	28.8	30.0	33.8	27.4	16.0	34.7	36.4	37.9	31.7	21.7
第Ⅳ：南部タガログ	45.7	46.6	43.2	34.9	30.0	37.3	35.4	34.4	23.9	18.7	50.7	46.9	52.5	46.9	42.3
第Ⅴ：ビコール	67.6	61.4	61.3	60.8	57.0	49.9	52.7	64.5	46.4	41.5	72.0	63.6	60.0	66.9	62.7
第Ⅵ：西部ビサヤ	66.5	56.6	52.9	49.9	45.9	56.2	45.8	41.2	35.4	31.2	70.5	60.8	60.3	58.8	54.6
第Ⅶ：中部ビサヤ	61.9	52.1	46.7	37.5	38.9	51.5	35.1	32.5	29.7	20.5	67.1	60.5	58.3	43.9	53.6
第Ⅷ：東部ビサヤ	65.2	54.7	47.1	44.8	48.5	57.0	44.4	45.1	33.6	35.6	67.5	58.0	47.9	49.3	53.4
第Ⅸ：西部ミンダナオ	60.0	43.7	54.4	50.6	45.5	54.2	37.3	49.6	39.2	28.9	61.1	45.0	56.8	56.5	52.7
第Ⅹ：北部ミンダナオ	56.7	50.2	57.4	54.1	52.7	53.4	44.6	49.1	44.4	39.9	57.8	52.1	64.3	62.0	61.5
第Ⅺ：南部ミンダナオ	49.7	48.9	51.6	45.6	44.3	42.6	33.9	46.8	32.2	32.2	53.5	57.0	55.9	57.0	51.7
第Ⅻ：中部ミンダナオ	56.3	41.0	63.1	58.7	55.8	45.4	48.1	59.6	55.8	39.5	58.8	39.7	65.2	60.3	62.4
ARMM：ムスリム・ミンダナオ自治区			56.0	65.3	62.5		68.2	68.8	61.3				52.2	64.3	62.8
CARAGA：カラガ															
全 国	49.3	49.5	45.3	40.6	36.8	37.9	34.3	35.6	28.0	21.5	56.4	52.3	55.1	53.1	50.7

(原典) National Statistics Office, *Family Income and Expenditure Surveys*, various year.

(出所) National Statistical Coordination Board (2000a).

時期を同じくして、1996/97作物年、1997/98作物年にフィリピンはエルニーニョによる異常気象により農業部門は大きな打撃を受けた。1996年には86万トン、1997年には72万トン、1998年には217万トンの米輸入がなされた。かくしてマクロ経済指標では1998年GDP成長率は、農林漁業部門がマイナス6.6%にまで低迷し、全体ではマイナス0.6%に終わった（前掲表1参照）。

ラモス政権退陣後に登場したのが「貧者のためのエラップ（エストラダの愛称）」を掲げたエストラダ政権（1998－2001年）であった。アキノ＝ラモス政権期の12年間は構造調整策が展開され、農業・農村開発は先送りされてきた。エストラダ政権が農民重視の政策を前面に打ち出したのは理にかなったものであった。しかしながらエストラダ政権の手法はネオ・ポピュリズムと称されるものである<sup>13</sup>。すなわち、経済的には構造調整のもとでの均衡をはかりつつ、他方では国民に貧困対策を約束するものであった。結果としては、これは財政赤字の拡大をもたらした<sup>14</sup>。この修復は、「ピープル・パワー2」で成立した次のアロヨ政権（2001年－）に引継がれることになった。

## 第2節 個別家計への影響

次に、フィリピン経済を襲ったエルニーニョ、通貨危機が個別家計に対し個別にどのような影響を及ぼしたかをみる。ここでは経済危機の影響は大きく二つに分けられる。第1に、エルニーニョは農業、漁業に生計を依存する最貧層の家計に大きな打撃となった点である。農村部においては、農業生産の減少、食料品価格の上昇、国内失業の増大に顕示されている。世界銀行調査によると、1998年支出10分位の第1分位（最貧層）では家計に及ぼした影響の原因に、物価上昇で93.5%、エルニーニョで78.6%を挙げている（表3参照）。第2に、通貨危機は都市部の中位の稼得家計に影響を与えた。同世界銀行調査では同5位から7位の階層は国内失業にその原因が集中している（表3参照）。

エルニーニョ、通貨危機への対応をみると、世界銀行調査ではどの階層も

(表3)

## 通貨危機およびエルニーニョの影響 (1998年)

1人当り支出10分位 (1997年家計収支調査)	家計が受けた影響の原因比率(%)				
	物価上昇	国内で失職	海外で失職	稼得額減少	エルニーニョ
1位 (最貧)	93.5	17.0	3.8	15.4	78.6
2位	91.5	16.6	3.2	13.9	72.7
3位	90.9	18.3	2.9	15.5	68.3
4位	91.7	18.5	4.1	17.1	64.5
5位	90.0	21.5	4.5	17.1	61.7
6位	90.2	20.5	3.8	16.8	55.0
7位	89.7	20.7	4.7	17.1	51.4
8位	89.6	19.4	4.8	15.2	45.2
9位	88.3	18.3	5.1	14.2	43.5
10位 (最高)	84.7	14.7	4.8	11.2	37.8
平均	90.0	18.5	4.2	15.3	57.9

(出所) Manasan (2001), p. 3.

(原資料) World Bank (2000a), Table 9.

(表4)

## 通貨危機およびエルニーニョへの対応 (1998年)

所得10分位 (1997年家計収支調査)	回答家計数 (i)	食事内容 変更 (%)	子弟の休学 (%)	国内外に 移民 (%)	他の家計か らの援助 (%)	政府からの 援助 (%)	労働時間 延長 (%)
1位 (最貧)	2,256	56.7	12.4	7.8	16.5	10.7	37.5
2位	2,223	52.3	9.3	5.4	17.1	8.8	36.8
3位	2,211	50.7	7.3	5.4	16.3	8.4	33.6
4位	2,206	51.0	8.7	5.2	17.0	6.8	33.1
5位	2,180	47.8	7.1	4.5	17.2	5.9	29.4
6位	2,180	48.3	5.6	3.8	16.4	5.7	27.0
7位	2,155	47.0	5.0	3.7	15.0	4.5	26.1
8位	2,138	44.1	3.5	3.4	12.5	2.9	22.3
9位	2,155	41.4	3.2	3.1	13.8	3.9	23.1
10位 (最高)	2,097	33.3	1.2	3.5	12.0	2.6	18.2
合計	2,011	47.5	6.4	4.6	15.4	6.1	28.9

(出所) 表3に同じ。

消費支出の削減で対応をしている。しかし貧困層に近づくとその度合いが厳しくなり、食事内容の変更、子弟の休学などの比率が増える。とりわけ最貧層は労働時間の延長による対応の頻度が高いことを示している (表4 参照)。

### 第3節 貧困層に対する影響調査

前節で述べたように、経済危機の影響は貧困層に厳しくあらわれていた。国連開発計画（UNDP）の支援で国家統計局（NSO）が実施した年次貧困指標調査（Annual Poverty Indicators Survey）<sup>15</sup>により、経済危機の貧困層に及ぼした影響を、社会的インパクトに焦点をおきみることにする。

調査期間は、1999年は4－9月、すなわち第2四半期および第3四半期であり、同時期のGDP成長率は対前年比それぞれ3.6%、3.4%であった。貧困層の最も多い農業部門の同成長率は11.1%、5.3%であった。この間農業部門は成長したにもかかわらず、貧困層へのインパクトは大きかった。調査は10分位の下位40%である貧困者を対象とし、各項目に占める比率をみる。これによると1999年の貧困指標指数のうちいくつかは、1998年に比較して悪化した。例えば就学率をみると小学校では1998年の89.6%が99年82.1%に、ハイスクールでは同じく56.3%が45.0%に低下している。また妊婦が受ける破傷風ワクチン注射の受診率は71.7%から58.4%に下がった。最大の問題点は雇用に関してである。一家の世帯主の雇用率が89.1%から57.6%にと大幅に低下した（表5参照）。すなわち失業率は急増したのである。

貧困層に所属する彼ら自身は状況をどのように認識しているかをみると、1999年時点では、過去12カ月の間に家族の状況は良くなったとしたものが16.5%に過ぎず、逆に悪くなったとするのは52.3%と半数を超えている（表5参照）。これは後述のように、雇用人口の多い製造業部門についても同様である。マクロ経済の基本的条件は好転したが、貧困層レベルでは生活状況は悪化したのである。

### 第4節 社会部門支出予算の削減

アジア通貨危機をはじめとする経済危機の対応を国家歳出予算面からみる。ここで特徴的なのは、通貨危機が教育、保険、およびその他社会サービスの削減をもたらし、貧困層に間接的に影響を及ぼすとの点である。ラモス政権

(表5)

年次貧困指標調査 (1998、1999年) <sup>(1)</sup>

(貧困者 &lt;下位40%&gt; を対象にした比率)

(単位：%)

区 分	1998	1999
生存指数		
食料・栄養・健康		
(妊婦・授乳家族のいる家族)		
①鉄分補給がある	66.1	59.0
②ヨウ素補給がある	57.0	52.8
③最低2度の破傷風脱毒性注射を受けた	71.7	58.4
(婚姻女性)		
④過去6ヵ月に家族計画利用機会があった	85.2	89.1
⑤家族計画を実行	40.5	33.7
電気・水・衛生		
①安全な飲料水を利用	66.2	69.1
②衛生的トイレ	65.7	67.7
③住居に電気配線	46.3	47.3
安全指数		
住 居		
①堅固な建材の屋根・外壁	29.1	29.8
②土地・家屋の所有、または所有に類似	65.6	65.7
③政府住宅融資計画で土地・住宅取得	3.3	2.9
④包括的農地改革計画で住宅地取得	0.8	0.8
雇 用		
①世帯主に収入ある雇用	89.1	57.6
②18歳以上の家族員に収入ある雇用	94.8	94.7
③農業従事者で農業普及支援を利用	5.4	8.1
可能性指数		
初等教育		
①6-12歳児童の家族員あり	52.0	53.0
②うち小学校就学	89.6	82.1
③13-16歳生徒の家族員あり	31.2	31.8
④うちハースクール就学	56.3	45.0
高等教育		
①高等教育に就学し政府・民間奨学金支援	10.9	12.6
民衆参加・地域社会開発		
①家族員最低1名が民衆組織参加、加盟	19.4	24.5
②協同組合員	9.3	12.2
起業活動・事業支援融資利用 (起業活動家族に対する比率<%>)	22.8	23.2
家族の状況に対する自らの認識	(下位40%)	(上位60%)
過去12ヵ月における家族の状況は：		
良くなった	16.5	9.8
悪くなった	31.3	37.9
変わらない	52.3	52.4

(注) (1) 1999年に関しては1999年4月-1999年9月を対象としている。

(出所) *Business World*, November 23, 2000.

(原資料) National Statistical Office, 1998, 1999 Annual Poverty Indicators Survey.

は、1998年度国家歳出予算の人件費を除く25%削減を指示した。この場合、財政状況が好転し次第直ちに社会サービス実施機関に対し実施した強制的削減を原状に復帰すると約束した。この予算削減額は、新規の2567教室、マラリアと結核患者治療、計画通りの6種ワクチン実行に要する額に相当する<sup>16</sup>。

1998年発足のエストラダ政権は前述のように貧困層救済を選挙公約としたが、社会サービス予算に関しては国連開発計画（UNDP）が設定した基準である40%には至っていない。しかしながら1997年度は32.3%から、2000年度には34.1%に増やしている<sup>17</sup>。

これを詳細に検討すると特定の社会サービスに関しては名目値、あるいは実質値で削減されていることがわかる。例えば教育・人的能力分野では、通例は貧困層の成人が受益者である学校外教育予算は名目値、実施値いずれにおいても1999年度水準は1997年度水準に比較し減少した。同様にして保健分野のうち、保健サービスの恩典に預かることのない貧困層が利用するコミュニティー拠点の一次診療施設を含む予防保健施設は、1999年度水準は1997年度水準から実質ベースでは17.4%も低下した（表6参照）。さらに、下院計画予算局分析データに依拠した民間監視組織の発表では、大統領提案の2000年度予算案における教育予算割当は1999年度の19.2%から2000年度18.1%に減少したとしている<sup>18</sup>。

## 第4章 通常プログラムとしてのソーシャル・セーフティ・ネット

本章においては1990年代フィリピンにおいて展開された、均衡成長、規制緩和という改革路線を支援するための予測できる不確実な事態に対応する中長期的視点で考察した通常プログラム（regular program）としてのソーシャル・セーフティ・ネットについて述べる。この場合、最初に貧困対策、次いで第4節で社会保険制度を挙げる。

### 第1節 社会改革アジェンダ

(表6)

社会部門支出予算 (1997-1999年) <sup>1)</sup>

	名 目 (100万ペソ)			変化率 (%)		変化率 (%)	
	1997 (実績) (A)	1998 (調整後) (B)	1999 (一般会計) (C)	(名目) $\{(B)-(A)\}/(B) \times 100$	(実質) $\{(B)-(A)\}/(B) \times 100$	(名目) <sup>3)</sup> $\{(C)-(A)\}/(C) \times 100$	(実質) <sup>2)</sup> $\{(C)-(A)\}/(C) \times 100$
社会サービス							
教育・人的能力	94,973	106,207	112,373	11.89	4.26	18.32	2.09
基礎教育	77,780	85,086	90,506	9.39	1.93	16.36	0.40
学校外教育	938	903	746	-3.76	-10.33	-20.44	-31.35
高等教育	14,801	17,180	17,757	16.07	8.15	19.97	3.51
中級技能	1,453	2,291	2,302	57.64	46.89	58.38	36.65
その他		807	1,064				
保健	14,153	13,743	14,108	4.20	-2.80	18.00	-1.80
予防保健施設	1,530	1,414	1,465	-7.57	-13.87	-4.23	-17.37
治療施設	7,756	7,540	8,414	-2.79	-9.42	8.48	6.40
その他	4,868	4,790	4,229	-1.61	-8.31	-13.13	-25.05
社会保険・雇用	20,263	21,124	23,906	4.20	-2.80	18.00	-1.80
住宅・地域開発	2,438	1,647	1,790	-32.40	-37.00	-26.60	-36.73

(注) (1)保健、教育・人的能力開発、社会保険、福祉・雇用、住宅・地域開発を含む。

(2)デフレーターは消費者物価。

(3)別途資料では、1997年301.3億ペソ、1998年207.9億ペソ、1999年185.7億ペソ。

(出所) Bautista et al. (2000), p.130.

(原資料) National Economic Development and Authority (1999), 2000 Medium Term Plan.

フィリピンにおいて総合的な貧困層対策が登場するのはラモス政権期以降である。1992年政権発足後に1993年民衆経済サミットおよび1994年社会改革サミットの決議うけて、大統領命令の1994年覚書（第213号）をもって社会改革アジェンダ（Social Reform Agenda）が制定された<sup>19</sup>。社会改革アジェンダは大統領直属の政府機関を実施母体とする主要9項目のプログラムを掲げ、各プログラムは底辺国民がもっとも必要とするニーズに対応することを目的とし、農民、漁民、先住民、都市貧困層を対象とした。また、社会改革アジェンダはこれら各層が受益者となる社会、経済、環境、統治関連改革に関わる構造的改革を掲げている（表7参照）。

社会改革アジェンダに関し明らかになったことは、新規政策を掲げるものではなく既存のプログラムの寄せ集めに過ぎないとの点である。例えば、①の農業開発に含まれる包括的農地改革計画、重点生産地域、農地改革コミュニティは、すでに農地改革省、農業省の所掌として実行中である。要するに社会改革アジェンダ・プログラムは、これらを包括的に統合し取り組むための調整機能に重点がおかれている。ここでは、社会改革アジェンダは通常プログラムとしてのソーシャル・セーフティ・ネットに区分する。

ところが通貨危機、エルニニョを契機に、社会改革アジェンダの位置付けが格上げされ、その役割が強化された。ラモス政権はこれまでの覚書、省令、行政命令ではなく、1997年11月に社会改革貧困除去法（共和国法〈RA〉第8425号）を制定、法律をもって社会改革アジェンダを規定した。社会改革アジェンダ実施組織としてはこれまでの大統領府所属の3機関を廃止し、国家貧困対策委員会（NAPC）に一元化した。また、社会改革アジェンダの財政的基盤として、民衆開発トラスト基金（PDTF）に45億ペソ<sup>20</sup>、民衆信用供与金融会社（PCFC）授權資本金を1億ペソから20億ペソに拡大し<sup>21</sup>、NAPC および PDTF の当初運営資金として一般会計から1億ペソを拠出するとした。

社会改革アジェンダプログラムの目的は要約すると3点で、絶対的貧困の除去、相対的貧困の減少、下位20州の成長と開発を優先がそれである。これ



(表 7)

## 社会改革アジェンダ (SRA) に掲げる旗艦プロジェクト 9 項目

項 目	主 内 容
(分野別社会改革重要プログラム)	
① 農業開発	包括的農地改革計画 (CARP) の実行、重点生産地域 (KPA) および農地改革コミュニティ (ARC) の利用など。
② 漁業、水産資源保全、管理、開発	包括的漁業法、漁民憲章の制定など。
③ 先相伝来地保護	土着文化コミュニティ (ICC) に関する政策の全面的見直しなど。
④ 労働者福祉、保護	労働組合結成支援、労働基準の厳密な監督、社会保険拡充など。
⑤ 社会的住宅	都市開発住宅法の制定、共同体抵当権の改善、スラム改善プログラム改善など。
⑥ 包括的総合的社会的サービス提供 (CIDSS)	最低基本ニーズ (MBN) 方式による19州に社会サービスを集約して提供、自営業援助-繁栄 (SEA Kaunlaran) プロジェクト、食料安全保障などの領域におけるセーフティ・ネットの拡充など。
(分野をまたがる社会改革重要プログラム)	
⑦ 制度構築および統治への効率的参加	社会改革プログラム実行に際して地方政府の能力向上、非政府組織 (NGO) と民衆組織 (PO) との連携強化。 NGO/GO の能力向上に政府開発援助 (ODA) を開放など。
⑧ 信用供与	貧困者貸付の発足、最貧者層にグラミン銀行方式の導入など。
⑨ 生計向上プログラム	
(出所) Republic of the Philippines, The Social Reform Agenda, June 17, 1994.	

らのプログラムの最終目標は、貧困世帯比率を1996年の35.5%を1998年に30.0%まで引下げるとした。結論から言う社会改革アジェンダは目標の貧困世帯率目標についてはそれ自体達成した<sup>22</sup>。しかしながら貧困層は人口の多数を形成している<sup>23</sup>。貧困問題の解決には、なお道遠しである。社会改革アジェンダが期待したほどの成果を達することができなかった理由は、資金不足と焦点拡散の2点である。

資金不足についてみる、総額だけみると1996年には社会改革アジェンダ関連プログラム予算は536億ペソに及んでおり、これは1995年の200億ペソに比較すると168.0%増となる。1996年にはこの額に議会で貧困除去基金40億ペソなどを追加し、合計780億になった。1997年にはこの額は856億ペソに達した。しかし詳細を見ると、1996年社会改革アジェンダ関連予算の実質的増加は45億ペソに過ぎず、残りは支出費目変更であった。社会改革アジェンダ増加分の80%はフィリピン国家警察予算増加分であった<sup>24</sup>。

焦点拡散に関しては、下位20州の選定基準が曖昧であった。貧困者比率、貧困ギャップ、次節で説明する最低基本ニーズ (MBN)、および人間開発指標 (HDI) では判断されなかった。これは事前調査が不十分であったためで、貧困者率で該当するのは20州のうち9州に過ぎなかった。また、HDI では9州が該当する。一方、20州のうち6州に至っては HDI 順位上位半数に含まれた<sup>25</sup>。

以下、第2節、第3節では、社会改革アジェンダの主要プログラムについて述べることとする。

## 第2節 包括的総合社会サービス供給

前節で述べたとおり、社会改革アジェンダにおける主要プログラムの⑥には包括的総合社会サービス供給 (Comprehensive and Integrated Delivery of Social Service: CIDSS) プログラムが含まれる。CIDSS は当初1994年に社会福祉開発省によって発足した。さらに、エストラダ政権では国家貧困対策

行動アジェンダ (National Anti-Poverty Action Agenda) のプログラムの一つとして引継がれた。CIDSS は社会福祉開発省による貧困対策プログラムのひとつであり、通常プログラムとしてのソーシャル・セーフ・ティネットである。危機後の1997年9月に行政命令 (EO 第443号) により CIDSS の対象地域の基準を明示した。すなわち、優先第1順位として5級および6級のムニシパリティと都市貧困層を、第2順位として3級および4級のムニシパリティを規定した<sup>26</sup>。また、危機最中の1998年一般会計予算で資金支援額を増大している。以上により、CIDSS はこの時点ではソーシャル・セーフティ・ネットとして強化された。

CIDSS の特徴はその方法論であるとし、8項目を掲げている。すなわち、①供給サービスの統合、②対象の明確化、③コミュニティ形成、④世帯全員を対象、⑤最低基本ニーズ (MBN) 方式、⑥コミュニティ基盤情報システム、⑦能力増強、⑧資源動員、である。このうち⑤の MBN は調査により、生存 (食料、栄養、保健、水、衛生、被服)、安全 (住宅、治安、所得、生計)、およびニーズ充足 (基礎教育・識字、地域社会開発参加、家族助力) の水準を33項目について指標化し、改善状況を監視するものである。

CIDSS の実際の事業は CIDSS ワーカーがコミュニティーの動員と形成をはかるとする。しかしながら、実際には各省庁による既存のプログラムの調整にすぎず、目新しいものはない。また、CIDSS の対象範囲は、ムニシパリティ (町) では全国の28.1%、バランガイ (村) では同2.7%に過ぎない (表8参照)。

CIDSS の実績をみると、CIDSS プログラム対象地域のバランガイでは、受益者による評価では回答者の98.5%が地域社会における生活水準が好転したとしたのに対し、同プログラム非対象地域ではこれが84.8%になっており、非対象地域ではやや低い。また、社会サービス提供に関しては、CIDSS 対象地域のバランガイでは77.8%が増加したと回答をしたのに対し、CIDSS 非対象地域のバランガイではこれが44.9%にとどまった (表9参照)。CIDSS の

(表 8)

## 包括的総合社会サービス供給 (CIDSS) プログラム対象地域 (1997年)

区 分	州	ムニシパリティ			バランガイ		
		総 数	CIDSS 対象地域	比率(%)	総 数	CIDSS 対象地域	比率(%)
社会改革アジェンダ(SRA)対象地域	20	960	135	14.1	19,056	407	2.1
社会改革アジェンダ(SRA)非対象地域	57	575	297	51.6	241,767	747	3.2
計	77	1,535	432	28.1	43,233	1,154	2.7

(出所) Manasan (2001), p.13.

(原資料) Bautista (1999), Table 1.2, p.12.

実績の効果が明らかなのは、コミュニティの強化であろう。住民の地域社会開発への参加度合をみると、CIDSS 対象地域では計画過程に参加が68.4%、実行過程に参加が64.4%であるが、これが非対象地域ではそれぞれ44.9%、40.5%になりその差がはっきりとしている (表 9 参照)。

CIDSS の特徴としては、上記の実績が比較的少ない予算で達成された点である。CIDSS の総予算規模をみると、1995年の2.46億ペソから1998年の52.08億ペソと年々増加してきた。しかし歳出実績をみると通貨危機の影響が最も大きかった1998年には35.35億ペソと前年の37.91億ペソを下回った。受益者 1 世帯当りでは1998年には名目で1315ペソと前年比では17.1%減少した。これが実質となると437ペソと24.4%減を意味する (表10参照)。

## 第 3 節 マイクロ・クレジット

## (1) 自営援助－カウンララン

前節で述べた CIDSS のプログラムに含まれ、貧困層を対象とするマイクロ・クレジットとしての役割を果たすのが、自営援助－カウンララン(Self-Employment Assistance - Kaunlaran <繁栄>: SEA-K) プログラムである。SEA-K は、本来は社会福祉開発省の所掌の通常プログラムであるが、1997年、1998年危機を受けて1998年には追加予算措置が講じられている。通常プログラムとしてのソーシャル・セーフティ・ネットとして取り上げる。

SEA-K はコミュニティを基礎とするグラミン銀行型の小口貸付制度で、

(表9)

包括的総合社会サービス供給 (CIDSS) 実績 (1997年)					
(バラングай・レベルにおける最低基本ニーズ (MBN) 導入後の向上)					
向上評価	CIDSS 対象地域		CIDSS 非対象地域		
	総数	比率 (%)	総数	比率 (%)	
生活水準は向上した	318	98.5	251		84.8
生活水準は向上しなかった	5	1.5	45		15.2
計	323	100.0	296		100.0
最低基本ニーズ (MBN) への貢献 (複数回答)					
地域社会とバラングайの交流向上	227	67.0	162		51.3
住民に対しより多くの情報提供	242	73.5	203		64.2
地域社会構成員のより多くの参加					
計画過程に参加	225	68.4	142		44.9
実行過程に参加	212	64.4	128		40.5
監視に参加	196	54.6	108		34.2
バラングайにより多くの社会サービス提供	256	77.8	142		44.9

(出所) Manasan (2001), p. 15.

(原資料) Bautista (1999), Table

(表10)

包括的総合社会サービス供給 (CIDSS) プログラム予算 (1995-1998年)

年	予算額 (100万ペソ) (A)	歳出実績額 (100万ペソ) (B)	比率 (%) (B)/(A)×100	1世帯当り実績額 (ペソ) (名目) (B) / (C)	1世帯当り実績額 (ペソ) (1985年価格実質)	世帯数 (C)
1995	246.0	182.8	74.3	1,139	480	160,425
1996	200.9	200.4	99.8	1,132	443	176,985
1997	411.0	379.1	92.2	1,587	578	238,878
1998	520.8	353.5	80.0	1,315	437	264,861

(出所) Manasan (2001), p. 15.

(原資料) General Appropriation Act, and Department of Welfare and Development Statement of Allotment.

Balances, various years.

目的は民衆組織による借入資金の自己管理にある。プログラムの第1段階では25～30人からなる SEA-K Association (協会) (SKA)の結成にある。SKA は元入資金として最高15万ペソを無利子で借入し、組合員の生計ニーズ目的で平均1人6000ペソを貸出す。SKA の多くは10%の手数料を課する。返済は毎週割賦返済し、SKA は社会福祉開発省に返済し、これは回転資金となる。SKA はさらに5グループに分割され、各グループは借入金返済に連帯責任を負う。

SEA-K プログラムの第2段階では、資金管理、貯蓄成績が良好な2～5のSKA からなる SEA Kabayans (同郷者)を結成する。

SEA-K のプログラムの実績は良好である。まず、受益者は当初計画の4倍に達したが、これはSEA-K ネットワークのソーシャル・ワーカー制度が有効に機能したのと考えられる<sup>27)</sup>。年間実績では、1997年までで、全国でSKA は3461組織、受益者数は7万7470人、第1段階の貸付元入資金は2.92億ペソであった。利用者の多くは女性で、他にゴミ拾い、ストリート・チルドレン、障害者、高齢者などが含まれる。1998年だけでも受益者数は1万9757人、レベル1の貸付元入資金は0.534億ペソであった。プログラム返済比率も90%と高い<sup>28)</sup>。問題は、SEA-K の資金コストは1ペソ当たり0.10ペソと低いものの、融資は無利息のため財務、維持、事務コストの回収ができず、政府予算からの補充が常態化している点である。

## (2) 民衆信用供与金融会社

第1節で述べたように、民衆信用供与金融会社 (People's Credit and Finance Corporation, PCFC) は1997年に社会改革貧困除法による増資された政府金融機関である。この点から社会改革アジェンダのもとにある通常プログラムとし位置づける。PCFC は1995年に授權資本金1億ペソで設立され、農村銀行、協同組合、NGO、PO などの機関に対しマイクロ・クレジット資金を融資するホールセール・バンクである。PCFC は数種の貸付プログラム

を運営しており、グラミン銀行型のものとしては、個人志望達成支援マイクロ・ファイナンス（HIRAM）、農村マイクロ企業融資プログラム（RMFP、アジア開発銀行（ADB）、国際農業開発基金（IFAD）支援）、UNDP マイクロ・ファイナンス支援プログラムなどがそれである。

PCFC の実績をみると、融資機関に対し利子12%、手数料1%で貸付、最終利用者の最大借入枠は6000ペソである。また、仲介機関は PCFC から資金取入後90日以内の貸出し義務がある。2000年末現在の貸付対象は178機関、うち37%が農村銀行、31%が協同組合、15%が NGO、15%が協同組合銀行となっている。返済率は98%、期限後未返済は2%である。

グラミン銀行型の PCFC の評価は、最終利用者の家計支出は非利用者よりも多く、貧困者比率では非利用者よりも低い。これはグラミン銀行型の PCFC は利用者の福祉向上に寄与したことを意味する。しかし、この種のプログラムは SEA-K と同様に、資金コストの回収にはいたっていない。1999 年行政命令（第138号）をもって、政府はマイクロ・ファイナンスに関して市場志向政策の導入を指示している。この結果、非金融政府企業（GNFA）、政府企業（GOCC）による融資は方針転換され、この分野における民間金融機関の役割が増大しよう。その際、求められるのは民間金融機関による貸出を奨励するための政府補助に際しては、その透明性の確保である。

#### 第4節 社会保障制度

##### (1) 社会保障機構

フィリピンにおける代表的な社会保障制度のひとつが民間人を対象とした社会保制度（Social Security System: SSS）である。SSS は戦後の独立を経て1957年社会保障法（RA 第1161号）によって創設され、半世紀にわたる歴史がある。1998年時の加入者数は1700万人であり、これは全労働者数の約50%に達する。

雇用労働者の保険料のうち使用者負担分は、健康保険基金に対するものが



標準報酬月額1.2%（労働者負担分1.2%）、社会保障基金に対するものが同5.1%（労働者負担分3.3%）、国家保険基金に対するものが同1.0%（労働者負担分0%）と合計7.3%（労働者負担分4.5%）である。私傷病の場合の補償は平均日額給与の90%が支給されるが、これも入院した場合に限られ、しかも年45日間以内と短い期間である。SSSは加盟員に対する加入員融資、住宅融資、事業融資の借入資格を有する。

ここで最も重要なことは、現行のSSSにおいては一般的な失業保険制度がないとの点である。これは、第1章で述べたようなモラル・ハザード（倫理の欠如）の発生が危惧されるためと考えられる。

1997年5月に社会保障法改正（RA 第8282号）をもってSSS加盟者に対する積立共済基金発足のほか以下のような既存サービスの拡充がはかられた。

①融資条件の緩和：給与1ヵ月分借入条件は掛金支払月数を36ヵ月（旧60ヵ月）に短縮、利子率を6%（旧10%）に引下げた。また、住宅融資返済遅滞猶予（1998年5月8日から翌年5月9日の間）制度を導入し、この利用者は1万7600人、適用額は3400万ペソに達している<sup>29</sup>。

②緊急融資基金の設置：被雇用者給与委員会が失職労働者に5億ペソ、砂糖労働者の1億ペソの基金が設定された。このプログラムによりSSS加入員が失職した場合には2ヵ月給与、上限1万2500ペソ借入可能で、条件は利率6.0%・手数料0%、1年据置2年返済とした。

緊急措置に関する実績としては、1998年3月から1999年5月までの間に経済危機基金から4万491人に4.34億ペソ、砂糖労働者基金から砂糖キビ労働者3481人に0.366億ペソが貸付られた。ここで特徴的は、上記経済危機基金の利用者の60%がマニラ首都圏と近郊州の加入員であるとの点である。この事実から都市フォーマル部門における通貨危機の影響の大きさがうかがえる。

## （2）公務員社会保険制度

公務員社会保険制度（Government Service Insurance System: GSIS）は独

立準備政権下の1937年公務員社会保険法（独立準備政府法〈CA〉第186号）をもって発足した。国家公務員および地方公務員が対象で1998年現在の加入者数は159万人に及ぶ。GSIS においては、SSS 同様に失業保険制度はない。GSIS 加入員が失業した場合には平均給与の50%、6ヵ月間の受給資格がある。また、解雇の場合はこれが基本年金額の18倍相当額となる。

通貨危機後の1997年5月に公務員社会保険法改正（RA 第8291号）で GSIS 加入者に対する社会保障の保護を拡大した。また、GSIS 加入員の給与貸付額の上限を基本給の3ヵ月分から5ヵ月に上げた。

### （３）国民健康保険制度

フィリピンにおける国民健康保険の歴史は新しい。1995年に国民健康保険法（RA 第7875号）においてフィリピン健康保険公社（PhilHEALTH）が設立され、国民健康保険プログラム（NHIP）の実行組織と位置付けた。NHIP は、「大衆のための医療」（Medicare para sa Masa）として最貧困者に対する医療制度を補完する目的で設定されたものである。国民健康保険法の要旨は、中央政府と地方政府が加入者保険料を分担するというものである。とくに、1級から3級までの地方政府<sup>30</sup>は中央政府と保険料を折半し、第4級から6級までの地方政府については初年度、次年度は10%であるが、6年目の最終年にはこれを50%にまで引上げるとしている。

NHIP の枠組みをみると、第5級の地方政府の場合は50万ペソの予算割当をうける。これにより4209世帯が「大衆のための医療」の受益者となった。地方政府がこの予算を病院支援にまわすとわずか150人の患者を受益者とするに過ぎない。また、この第5級の地方政府の場合には126.27万ペソの人頭還付金を受けることができる。これに対し、第3級の地方政府の場合には、同じ予算額を投資しても842家族が受益者となるだけであり、人頭還付金は25.26万ペソにすぎない。このように、NHIP は貧困者層救済に重点を置いていることが明白である。

1997年省令（AO 第277号）によると、PhilHEALTH が対象とするのは、人口の25%に当る最貧困層に対し5年間わたり支援する。とくに「大衆のための医療」は、①NHIP により国民健康に対する支出予算額を2004年までに600億ペソに拡大する、②最貧困者救済のプログラムの対象を2004年までに380万世帯に拡充する、③NHIP を実行可能とするため効率的な管理、十分な資金援助を保障するとした。これら、①から③までを実現するためには、NHIP は1世帯当り保険料を1188ペソとし、中央政府、地方政府の総予算は2004年まで年間約22億ペソを必要とするとしている。

2000年10月間での実績をみると、84州・市、777ミニシパリティにわたり、55万1328世帯（人口規模で約250万人）が最貧困層プログラムに参加している。これまでの進捗状況では、当初計画達成は2017年になる。2001年政府予算では7億ペソを計上しており、このテンポは今少し速まろう<sup>31</sup>。

## 第5章 暫定プログラムとしてのソーシャル・セーフティ・ネット

前章では、貧困対策をはじめとする通常プログラムとしてのソーシャル・セーフティ・ネットを述べた。本章においては、天災、緊急事態、および短期的な社会経済的破局に直面した貧困者層に対し、事態を克服する能力を付与する暫定プログラム（temporary program）としてのソーシャル・セーフティ・ネットの現状を明らかにする。

### 第1節 エルニーニョの米価への影響と政府の対応

#### （1）国家食糧庁の役割

フィリピンにおける食糧政策は、1972年設立の国家穀物庁を前身とし、1981年に設立された国家食糧庁（National Food Authority: NFA）が担ってきた。NFA の役割は、①米価（粳米・精米）安定、②買上米価の設定、③販売米価上限設定、④緩衝在庫の備蓄の4点である。1998年の危機対応の主要目的は米の適切供給量の維持であった<sup>32</sup>。このため、第2章で述べたとお

り、NFA は1998年に米を217万トン輸入した。これは同年コメ総消費量の29.4%にも及んでいた。

さらに、NFA は1998年4月に4州（アンティケ州、イロイロ州、ソルソゴン州、北スリガオ州）につき各3ムニシパリティを対象とし、米補助プログラム（Rice Subsidy Program）に着手した。同プログラムは社会福祉開発省の支援でなされ、貧困ライン以下の貧困家計に対し1キロ当たり2.50ペソの政府補助を供与するものであった。同プログラムの第2局面では、鉄分含有強化米配布もなされたが、これはソルソゴン、北スリガオの2州に限定された。予算上の制約がその理由である<sup>33</sup>。

エストラダ政権下で NIA はあらたな政策である貧困者小売アクセス強化計画（Enhanced Retail Access for the Poor: ERAP）を発足させた。具体的には遠隔地に低価格商品を売る登録サリサリ・ストア<sup>34</sup>を設置するもので、1999年1月現在では1231店が開設された。

NFA はさらに上記の米補助金プログラムと ERAP を統括する傘プログラムとして「貧困者のための救済」(Lingap Para sa Mahirap) プログラムを発足させた。小売店開設の資金援助、米価安定の補助金、収穫後施設支援など多岐にわたるものであった。ここで特徴的なのは、1999年の上記3プログラムに要した予算割当は4億ペソに過ぎなかった点である<sup>35</sup>。

## （２） 米価格安定政策の効果

NFA の任務のうち最大のものは米価の安定である。結論的にいえばこの点では NFA の価格安定政策は不十分で、高い小売価格、低い農家庭先価格を阻止できなかった。すなわち小売価格は NFA 売渡価格を上回り、農家庭先価格は NFA の買上支持価格を下回ったのである。小売価格に関しては、1996－1998年平均で NFA の売渡量が総消費量の10.7%にすぎなかったためである。エルニーニョの最大危機の1998年においても22.2%であった（表11参照）。同期間平均では、全国1400万家計のうち11%が NFA の補助政策の受

(表11)

## 国家食糧庁による米の買上・売却数量（地方管区別）（1996—1998年）

地方管区	売却						買上					
	1996		1997		1998		1996—1998平均		1996		1997	
	数量 (千トン)	消費量比 (%)	数量 (千トン)	消費量比 (%)	数量 (千トン)	消費量比 (%)	数量 (千トン)	消費量比 (%)	数量 (千トン)	生産量比 (%)	数量 (千トン)	生産量比 (%)
CAR: コルデリエリヤ行政区	22.7	13.7	16.5	9.9	25.2	16.3	18.9	11.9	2.9	1.4	1.4	0.6
第 I : イロコス	39.3	7.2	22.2	4.1	48.7	9.6	29.3	5.6	21.1	2.1	18.2	1.7
第 II : カガヤン・パレー	7.0	1.8	12.6	3.2	42.0	11.9	16.1	4.3	23.4	1.6	12.2	0.8
第 III : 中部ルソン	66.0	7.3	83.8	9.3	232.3	28.3	190.4	11.7	11.7	0.6	3.5	0.2
第 IV : 南部タガログ	332.9	17.7	193.9	10.0	497.8	27.4	291.2	15.8	35.4	3.3	56.4	5.2
第 V : ビコール	51.3	9.0	60.5	10.7	169.0	32.2	74.2	13.6	5.4	0.8	2.0	0.3
第 VI : 西部ビサヤ	15.0	1.9	11.5	1.5	48.9	6.7	22.2	2.9	1.5	0.1	0.6	0.0
第 VII : 中部ビサヤ	34.3	10.4	34.5	10.4	98.6	32.2	45.4	14.3	0.2	0.1	0.1	0.1
第 VIII : 東部ビサヤ	59.0	14.0	48.2	11.4	78.9	19.9	49.6	12.2	0.4	0.1	0.2	0.0
第 IX : 西部ミンダナオ	16.6	5.8	32.1	11.3	70.0	26.6	30.5	11.2	2.0	0.5	0.7	0.2
第 X : 北部ミンダナオ	31.4	7.1	30.9	7.0	92.1	22.1	40.1	9.3	2.0	0.3	0.5	0.1
第 XI : 南部ミンダナオ	25.1	4.4	31.1	5.5	113.4	21.4	44.0	8.1	6.7	0.9	0.9	0.1
第 XII : 中部ミンダナオ	16.9	6.2	17.6	6.5	74.0	29.5	27.5	10.6	8.4	1.0	3.2	1.1
ARM: ミサラム・ミンダナオ自治区	13.7	5.0	27.4	10.0	37.3	14.6	20.4	7.6	3.3	1.0	0.7	0.8
全 国	731.2	9.3	622.8	7.9	1,628.2	22.2	809.8	10.7	124.3	1.1	100.5	1.0

/出所: Manasan (2001), pp. 8-9.

(原典) National Food Authority (NFA).

益者に過ぎなかった。これは政府の同政策に割当てる資金が十分でないことに起因する。

また、売渡米価維持はその実行に際しても問題があった。1998年の売渡量の総消費量比は、ムスリム・ミンダナオ自治地域、コルデリエリヤ行政区、西部ビサヤではそれぞれ、14.6%、16.3%、6.7%であり（表11参照）、全国平均22.2%よりも低い。これに対し、同地方管区の貧困者率は、1997年にはそれぞれ、62.5%、50.1%、45.9%であり（前掲表2参照）、全国平均の36.8%よりも高い。すなわち、貧困者率の高い地域では、売渡米比率が低かった。これは、本来の意図である最貧者救済に沿ったものとは言い難い。また、前出の米補助金プログラムの4州における実績は、対象が少なすぎて所属の各管区地方の特徴にはその効果は現れていない。

買上価格維持に関してみても、買上量の総生産量比が1996－1998年平均で0.8%と極めて少なく、これは農家数で300万を対象とするに過ぎない（表11参照）。買上価格制度の効果は限定されたものとなった。

## 第2節 通貨危機の雇用への影響と政府の対応

### （1）労働市場への影響

アジア通貨危機が直ちに、かつ直接に影響をもたらしたのは労働市場である。1998年4月に行った労働力調査によるとこれがはっきりとうかがえる。すなわち、失業率は97年4月の10.4%が1998年4月には13.3%に増加している。一方、農業部門就業者ではその構成比は同期間に43.8%から37.5%に低下している。同部門の自営農民に対するエルニーニョおよびのインパクトの大きさを示している。また、男女別の失業率ではいずれも増加しているが、男子については12.2%に増加した。年齢別では15歳から19歳まで、および35歳以上に失業率上昇が顕著である。危機の影響が大きかったのは労働市場に新規参入した若年層である（表12参照）。

一方、不完全就業率については危機の影響は一見限界적であった。しかしな

(表12)

## フィリピンの雇用指標

(単位：%)

	1996年 4 月	1997年 4 月	1998年 4 月
労働力率	69.09	68.76	68.60
就業率	89.08	89.60	86.68
就業構造	100.00	100.00	100.00
農業	43.77	41.28	37.48
鉱工業	15.71	16.87	17.27
鉱業	0.45	0.48	0.47
製造業	9.60	9.93	10.16
電気・ガス・水道	0.37	0.49	0.52
建設	5.29	5.97	6.12
サービス	40.51	41.85	45.36
卸売・小売業	14.98	14.78	15.95
輸送	5.93	6.29	6.68
金融	2.21	2.49	2.47
コミュニティ	17.38	18.27	20.23
その他	0.01	0.02	0.03
失業率	10.92	10.40	13.32
失業率(男子)	9.79	9.26	12.19
失業率(女子)	12.77	12.33	15.18
年齢別失業者構成比	100.00	100.00	100.00
15-19歳	36.63	34.26	35.06
20-24歳	24.83	25.16	23.52
25-34歳	18.09	19.58	17.63
35-44歳	8.26	8.70	9.44
45-54歳	5.45	5.79	6.99
55-64歳	3.93	4.08	4.58
65歳以上	2.80	2.42	2.78
不完全就業率	19.82	20.97	18.18
就労時間別構成比	100.00	100.00	100.00
週40時間未満 <sup>(1)</sup>	59.09	50.49	57.05
40時間以上	40.91	49.51	42.95

(注) (1) 顕在不完全就業者。

(出所) Lim (1998), p. 80.

がら内容的には週40時間未満の顕在不完全就業者の割合が増大しており、不完全就業者問題がより深刻化していることがわかる（表12参照）。

農業部門と同様に大きなインパクトが波及したのは、鉱工業部門、サービス部門である。雇用労働省の発表によると1996年、1997年の全四半期、1998年第1四半期、同1－5月期にわたり人員整理、ローテーションなどを実施した事業所、および恒久的、一時的レイオフおよび配置転換で整理された労働者は増大した。とりわけ、1998年1－5月期に人員整理を実施した事業所数は1997年通年の数値を上回ったし、整理された労働者数でも1997年の第1四半期の数を超えている（表13参照）。このことから、1998年6月以降の数値はさらにこれらを上回っているものと考えられる。これを1998年1－5月期について地方管区別にみると、人員整理を実行した事業所数はマニラ首都圏と南部タガログで934事業所と全体の70.5%、整理された労働者数で同4万2805人と全体の68.7%に達している。フィリピン経済の成長拠点が最も深刻な影響を受けた（表14参照）。1998年1－4月期について人員整理をした1126事業所の産業別構成をみると、製造業が事業所数では全体の37.6%、整理された労働者数では64.9%と圧倒的に多い（表15参照）。

以上のことから、1998年前半には、成長拠点であるマニラ首都圏を中心とする地域において、近代部門である製造業が最も直接に影響を受けたことがはっきりとした。

## （２） 政府の雇用対策

政府による危機対応は、1998年に入ってからの一連の合同会議において形成された。まず、2月2日開催の政府・使用者・労働者からなる国家雇用会議（National Employment Conference）では、包括的雇用戦略プログラム（CESP）が見直された。同会議での合意は2月11日開催の国家経済サミット（National Economic Summit）において採択された。採択された条項をうけ、雇用労働省は海外出稼労働者を含めて解雇された労働者の必要に応じて



(表13)

## 人員整理を実施した事業所（四半期別）（1996年～1998年5月31日）

	事業所数(件)			整理された労働者(人)		
	閉鎖	人員整理	ローテーション、その他	合計	恒久的	一次的
1996年						
第1四半期	75	279	12	336	14,020	5,248
第2四半期	72	223	10	276	8,611	10,667
第3四半期	120	234	19	347	15,629	6,661
第4四半期	94	173	5	252	8,748	6,911
合 計	351	736	39	1,077	47,008	29,847
1997年						
第1四半期	106	235	14	309	12,201	2,596
第2四半期	78	201	12	271	9,260	7,177
第3四半期	63	255	9	289	7,168	3,802
第4四半期	84	268	14	337	9,285	4,926
合 計	320	790	46	1,103	37,914	18,501
1998年						
第1四半期	200	784	71	1,055	18,566	20,824
1月1日～5月31日				1,324	29,838	22,462

(出所) Lim (1998), p.81.

(原資料) Department of Labor and Employment, Bureau of Labor and Employment Statistics Office (DOLE-BLES).

(表14)

## 人員整理を実施した事業所（地方管区別）（1998年1月1日－5月31日）

地方管区	事業所数 (件)	整理された労働者(人)				構成比(%)
		恒久的	一次的	ローテーション、その他	合計	
NCR：マニラ首都圏	815	15,117	10,448	7,748	33,313	53.5
CAR：コルデリャエリヤ行政区	14	348	0	118	466	0.7
第Ⅰ：イロコス	12	55	0	13	68	0.1
第Ⅱ：カガヤン・バレー	2	3	29	0	32	0.1
第Ⅲ：中部ルソン	62	3,195	2,118	363	5,676	9.1
第Ⅳ：南部タガログ	119	5,455	2,902	1,135	9,492	15.2
第Ⅴ：ビコール	8	650	3	0	653	1.0
第Ⅵ：西部ビサヤ	97	1,427	24	490	1,941	3.1
第Ⅶ：中部ビサヤ	64	821	3,191	92	4,104	6.6
第Ⅷ：東部ビサヤ	19	110	9	0	119	0.2
第Ⅸ：西部ミンダナオ	18	277	1,684	0	1,961	3.1
第Ⅹ：北部ミンダナオ	33	753	985	22	1,760	2.8
第ⅩⅠ：南部ミンダナオ	38	603	661	21	1,285	2.1
第ⅩⅡ：中部ミンダナオ	6	125	0	0	125	0.2
第ⅩⅢ：カラガ	17	899	408	0	1,307	2.1
合 計	1,324	29,838	22,462	10,002	62,302	100.0
構成比(%)		47.9	36.1	16.1	100.0	

(出所) Lim (1998), p.82.

(原資料) Department of Labor and Employment, Bureau of Labor and Employment Statistics Office (DOLE-BLES).

(表15)

人員整理を実施した事業所 (部門別) (1998年1月1日 - 4月30日)

	事業所数		整理された労働者(人)			
	件数	構成比(%)	恒久的	一次的	ローテーション、その他	合計
農業・漁業・林業	31	2.8	1,022	212	0.00	1,234
工業	513	45.6	15,919	18,668	7,464	42,051
鉱業・採掘業	22	2.0	992	43	7	1,042
製造業	423	37.6	12,913	16,163	6,324	35,400
電気・ガス・水道	5	0.4	42	2	0	44
建設	63	5.6	1,972	2,460	1,133	5,565
サービス	582	51.7	7,380	2,465	1,384	11,229
卸売・小売業	221	19.6	2,607	955	685.00	4,247
運輸・倉庫・通信	85	7.5	1,765	217	74	2,056
金融・保険・不動産	170	15.1	1,573	778	453	2,804
社会・個人サービス	106	9.4	1,435	515	172	2,122
合 計	1,126	100.0	24,321	21,345	8,848	54,514

(出所) Lim (1998), p. 83.

(原資料) Department of Labor and Employment, Bureau of Labor and Employment Statistics Office (DOLE-BLES).

介入すべく、3月18日に雇用労働者布告（第6号）によりそのガイドラインを指示した。このガイドラインは、基本的にはジョブ・ウォッチ、ジョブ・リンク、失職防止から構成されている。

第1のジョブ・ウォッチ（job watch）は、失業や解雇を監視するためだけでなく、雇用機会創出をも監視する。具体的には、人員整理、労働時間の削減、事業所閉鎖などの状況データ解析によりモニターする。産業協会が会員企業のうち労働者削減や閉鎖しそうなものを雇用労働省に通告できるとした。雇用労働省は解雇された労働者の追跡をする。

第2のジョブ・リンク（job link）は、解雇された労働者を援助するための種々の政府介入を供与するもの。このうちとくに注目されるのは、訓練補助金と公共職業安定所（Public Employment Service Office: PESO）の拡充である。前者では解雇労働者は技術教育・技術訓練機会を提供され、その間に最低賃金の75%の支払を受ける。認可された訓練提供者（使用者）は訓練にかかった費用を技術教育技能開発庁（Technical Education and Skills Training Authority: TESDA）から払戻しをうける制度である。後者のPESOは、1999年PESO全国ネットワーク設置法（RA第8759号）で示すとおり、全国の各州、主要市、主要地域にPESOを置き、完全雇用と機会平等の促進をうたっている。PESO制度設置から15年を経た1999年9月現在で1849個所のPESOが設置されている。PESOの実績をみると、1999年には79.1万人の雇用がPESOに登録をしている（表16参照）。

第3に、失職防止（job loss prevention）は、失業防止のための呼びかけ努力である。具体的は、関連企業と労働者との強調促進にむけた対話集会やシンポジウムの開催を通じてなされる。労働者に対する生産性向上にむけた意識改善プログラムも取りくまれた。

### （3） 経済界、労働界の対応

1998年2月6日、雇用労働者、貿易産業省の立会いのもと、経営側からフィ

(表16)

## 公共職業安定所 (PESO) および雇用促進課 (EPD) 登録者 (1997-1999年)

区 分	1997		1998		1999 <sup>1)</sup>	
	人数(人)	構成比(%)	人数(人)	構成比(%)	人数(人)	構成比(%)
公共職業安定所(PESO)	470,566	73.2	418,617	76.5	791,164	87.4
通常雇用	331,437	51.6	279,905	51.2	625,044	69.0
勤労学生特別プログラム	113,939	17.7	107,080	19.6	124,091	13.7
仕事評価プログラム	7,290	1.1	5,237	1.0	11,332	1.3
TULAY 2000	13,284	2.1	16,134	3.0	7,268	0.8
解雇者	929	0.1	8,179	1.5	14,945	1.7
婦国海外契約労働者	2,358	0.4	738	0.1	474	0.1
移住労働者	1,329	0.2	1,344	0.3	8,010	0.9
雇用促進課(EPD)	172,074	26.8	128,485	23.5	114,412	12.6
通常雇用	126,537	19.7	88,048	16.1	82,723	9.1
勤労学生特別プログラム	10,412	1.6	11,185	2.0	7,676	0.9
仕事評価プログラム	22,268	3.5	10,904	2.0	6,072	0.7
TULAY 2000	946	0.2	6,515	1.2	1,751	0.2
解雇者	2,043	0.3	5,274	1.0	5,008	0.6
婦国海外契約労働者	143	0.0	1	0.0	0	0.0
移住労働者	9,725	1.5	6,557	1.2	11,182	1.2
合 計	642,640	100.0	547,102	100.0	905,576	100.0

(注) (1) 暫定値。

(出所) Enhancing the Employment Facilitation Capability of the PESO Network in an Economy Transition. Paper Prepared for WB-ILO-JMOL-JIL-ASEM Seminar on "Labor Market Policies in the Philippines and Implications to East and Southeast Asia," Manila, March 1-2, 2001.

(原資料) Department of Labor and Employment, Bureau of Labor and Employment Statistics Office (DOLE-BLES).

リピン経営者連盟（ECOP）、フィリピン商工会議所（PCCI）が、労働側から労働諮問評議会（LACC）、フィリピン労働組合会議（TUCP）が参加し、「産業平和と安定のための労使間における社会的協定」（Social Accord for Industrial Harmony and Stability）が調印された。経営側は人員整理を最大限に控え、労働側はスト宣言控えるとするものであった。これを皮切りに全国各地で同様の協定が調印された。ところが現実をみると厳しい状況がある。企業の対応は1998年2月実施のビジネスサーベイによると、調査対象89社中の66社が通貨危機のマイナスの影響を受けた<sup>36</sup>。程度の差はあるものの新規雇用凍結を実行した企業は62.1%、計画中は25.7%である（表17参照）。労

（表17）

## 経済危機に対するビジネスサーベイ（1998年2月4日）

経済危機克服の手段	実行済		計画中	
	企業数 <sup>(1)</sup>	構成比(%)	企業数 <sup>(1)</sup>	構成比(%)
全職場で新規雇用凍結	9	13.6	3	4.5
若干の職場で新規雇用凍結	25	37.9	8	12.1
大多数の職場で新規雇用凍結	7	10.6	6	9.1
少額の給与引上	8	12.1	14	21.2
若干の付加給与停止	5	7.6	6	9.1
（被雇用者の同意のもと）				
就業日数の短縮	5	7.6	5	7.6
就業時間の短縮	1	1.5	3	4.5
研修事業予算の削減	17	25.8	6	9.1
若干の事業で下請外注	13	19.7	7	10.6
解雇・事業縮小	17	25.8	7	10.6

（注）（1）経済危機で否定的な影響を受けた回答企業は66件である。

（出所）Lim (1998), p.89.

（原資料）Personal Management of the Philippines.

働者の対応をみると、失業保険はなく、家計構成員の労働市場参入（自営業に進出、女性労働）などインフォーマル部門の役割によってこれを補完している。

## 第6章 「もう一つのソーシャル・セーフティ・ネット」実行機関

### 第1節 地方政府

アキノ政権がマルコス前政権と決定的に異なるのは地方開発に関する手法である。アキノ政権は1991年地方政府法を制定し、これまで中央政府が所掌してきた権限の一部を地方政府に委譲するとした。これを実行する資金源として中央政府から地方政府への交付金である内国歳入割当の増額、地方政府の徴税権の拡大である。1991年地方政府法により地方政府の財政強化を目的とし地方政府独自の新税導入、新規税率、地方税割当などが盛り込まれた<sup>37</sup>。

1991年地方政府法における最大の特徴は、地方政府（州、ムニシパリティ、市、バラングイ）の各レベルにおける開発計画の作成過程に受益者である民衆組織（Peoples Organization: PO）、これを支援する非政府組織（Non Governmental Organization: NGO）の参加を義務付けた点である。具体的には各地方レベルにおける地方開発評議会（Local Development Council: LDC）構成員の4分の1以上を NGO 代表者とするとして規定している。

前出の1997年社会改革貧困除去法において規定した国家貧困対策行動アジェンダ（NAAA）においては、貧困対策における地方政府の役割を明確にしている。①最低基本ニーズ（MBN）方式による貧困地域の認識、②地方政府レベルにおける貧困対策行動アジェンダの策定、③貧困除去プログラムに必要な資金計画、資金源の確定、④貧困対策プログラムにおける民間部門との調整努力である。

地方政府における基本社会サービス、貧困除去支出の額、同構成比をみてみる。生計向上、雇用プロジェクトを含む貧困除去支出に対する地方政府の支出は1998年に減少していることがわかる（表18参照）。

(表18)

地方政府の基本社会サービスおよび貧困除去予算支出（1996－1998年）

区 分	基本社会サービス支出	貧困除去支出	小 計	地方政府支出計
支出実額（100万ペソ）				
1996	8,437	212	8,648	75,463
1997	11,065	167	11,231	94,893
1998	11,937	128	12,065	102,372
全支出額に占める比率（％）				
1996	11.2	0.3	11.5	100.0
1997	11.7	0.2	11.9	100.0
1998	11.7	0.1	11.8	100.0
1人当たり支出額（ペソ）				
1996	47	1	49	424
1997	57	1	58	487
1998	55	1	56	470

（出所）Manasan (2001), p. 35.

基本問題は権限を委譲された地方政府が貧困対策などの重要、かつ緊急課題に対応できないとの点である。すなわち、保健・衛生分野、農業普及分野の地方政府への機材、人員、資金割当の委譲が逐次なされているが、受入側の地方政府では実行能力が不足しているのである。これは貧困問題に直接に関連している。これにはフィリピンの政治風土、地方統治が深く影響しているとの指摘がある。具体的には、①地方分権による意図せざる地方権力の台頭、②縁故主義と不適格公務員の政治的任用、③州・町の新規事業をめぐ縄張り争い、④移管公務員に関する不明確な職務分担、⑤地元有力者・NGOの新規要求事項に多角的に対応すべき移管公務員の能力不足、⑥移管公務員の給与水準が高く財政難に直面、⑦地元有力者の社会サービス軽視、政治敵対者による抵抗を原因とするプログラムの監視・履行の欠落、である<sup>38</sup>。地方分権の理想が、貧困除去という現実の政策目的にうまく適応していない<sup>39</sup>。

## 第2節 非政府組織

経済・社会開発の領域において、フィリピンが他のアジア諸国と比較して



決定的に異なるのは非政府組織（NGO）の果たす役割の大きさである。歴史的にも NGO の歴史は19世紀末のスペイン統治期までさかのぼる<sup>40</sup>。しかし、これはエリート主導の慈善団体に過ぎなかった。戦後の独立後は、フィリピン農村復興運動（Philippine Rural Reconstruction Movement: PRRM）にみるように政府の財政支援を受け、農村開発などを行った<sup>41</sup>。マルコス政権下では、政府による協同組合活動などに転換され多くの NGO は反政府勢力と烙印をおされ活動は低迷した。NGO 活動が復活するのはアキノ政権期以降であり、前節で述べたように、1991年地方政府法では、開発計画策定過程への NGO の参画を規定している。また、前出の国家貧困対策評議会（NAPC）を構成する31委員のうち、14委員が基本部門、具体的には、農民、漁民、都市貧困層、土着種族コミュニティ、移住労働者、インフォーマル部門労働者などの代表者である。ここで指摘して置くべきは、これら部門代表者は民衆組織（PO）としての開発の受益者である。PO を支援するのが NGO である。

NGO の主要な役割は、一般的には貧困層コミュニティに対する開発過程の促進である。具体的には、潜在的受益者としての貧困層の組織化である。NGO の活動目的が、自然的、構造的、あるいは人的災害に対する PO の抵抗強化にあるわけで、この点で NGO はソーシャル・セーフティ・ネットの担い手として重要な役割を分担する。NGO 活動支援が低い水準の場合には、PO の協同組合活動へ参加率も低かった<sup>42</sup>。一方、CIDSS バランガイ活動における最低基本ニーズ達成の成功例によると、コミュニティ活動への積極的な参加が大きく影響を及ぼしている<sup>43</sup>。

現在のフィリピンにおける NGO によるソーシャル・セーフティ・ネットの特徴をみる。第1に、開発プロジェクトは多岐に及んでいる。基本的ニーズ、雇用機会創出、企業開発の3点からみても宗教団体、民間援助機関、市民組織などがそれぞれの領域に及んでいる。そして、マイクロ・ファイナンスにみられるようにな、各種プロジェクトを集約した収斂型が取られている（表19参照）。かつては、NGO 活動は縄張主義、干渉主義が横行し、競合的で

(表19)

## NGO によるソーシャル・セーフティ・ネットの事例

プロジェクト	ソーシャル・セーフティ・ネットのタイプ	実施機関
〔基本的ニーズ〕		
環境に友好的な技術を使用する貧困農村家庭にのための家庭食料安全保障を目的とする持続的農業プログラム	食料	アッシジ開発基金 (Assissi Development Foundation)
危機・災害下の土着家庭のためのスーパーストック・救済食料	食料	カトリック慈善団体、教会基盤の組織
都市貧民支援組織の能力向上と住宅関連計画に向けた民衆組織のためのプロジェクト Bahay (家屋) 貸付窓11	住宅	フィリピン支援サービス機関組合 (Partnership of Philippine Support Service Agency: PHILSSA)
コンテナ・バンを実行可能な住宅モデルとしたエコ住宅	住宅	HASIK
貧民のために実行可能な低コスト住宅を提供するもう一つのコミュニティ開発計画	住宅	もう一つの計画創生 (Alternative Planning Initiatives: Alterplan)
移殖に際しての正規かつ適切な転居のための貧困家庭援助	住宅	クリストン・ハリ基金 (Kristong Hari Foundation)
コミュニティ基盤の保健プログラム；貧民共同体における組織化されたグループのための保健使節の動員	保健	フィリピン保健と開発評議会 (Council for Health and Development Philippines) (コミュニティ基盤の保健プログラム全国組織)
困窮状態の子供のためのヨハネ・パウロ・プログラム	子供のニーズ	アッシジ開発基金 (Assissi Development Foundation)
危機下における子供の治療とリハビリ	子供のニーズ	子供リハビリ・センター (Child Rehabilitation Center)
ストリート・チュールドレン救援とリハビリ	子供のニーズ	階段基金 (Stairway Foundation)
災害地域救援とリハビリ	災害救援	市民災害救援ネットワーク (Citizen's Disaster Response)
企業救援の救援とリハビリ調整	災害救援	災害救援企業ネットワーク (Corporate Network for Disaster Response)
ブラウエン (Bulawen) 移殖プロジェクト	災害救援	フィリピン農民研究所 (Philippine Peasant Institute)
NORFOOD	災害救援	罹災コミュニティに対する即席リシビ
〔雇用機会創出〕		
サウゲ (Sauge) 川流域土地資源開発	生計向上	パナイ農村開発センター (Panay Rural Development Center)
ビコール国立公園ラタン・プロジェクト	生計向上	ビコール高地資源開発基金 (Bicol Upland Resources Development Foundation)
南スリガオ FERMED プログラム；貧民生計向上のための総合沿岸資源管理	生計向上	エンパワーメント資源開発センター (Empowerment and Resource Development)
総合穀物畜産プロジェクト；コミュニティ種子銀行－民衆志向科学技術	生計向上	シボル・パラサ・アグハム・アト・リプナン (Sibol Para Sa Aghamat Lipunan)

プロジェクト	ソーシャル・セーフティ・ネットのタイプ	実施機関
生計企業：持続的農業漁業コミュニティ種 了銀行－民衆志向志向科学技術	生計向上	パキサマ (PAKISAMA)
海外労働者家族支援(解雇された労働者支 援を含む)	数種の支援	カカンビ (KAKAMMPI) (移住労働者家 族の組織)
〔企業開発〕		
マイクロ・ファイナンス企業開発プロジェ クト：砂糖農地プロジェクト	貧困家族に対する貸付	Merciphil 開発基金 (Merciphil Development Foundation)
NGO と提携民衆組織のネットワークのた めの社会開発基金	短期 SSN を含む開発 プロジェクト貸付	農村地域人的資源開発のフィリピンパート ナーシップ (Philippine Partnership for Development of Human Resources in Rural Areas; PhilDHRRA)
自助に向けた漁民救援 (FISH)	緊急中期プロジェクト のための資金計画と調 達に関する支援	Tambuyogv 開発センター (Tambuyog Development Center)
総合農民貸付協同組合プログラム	貧農に対する資金貸付	コルディリエラ種族開発機構 (Development Agency of Tribes in the Cordilleras)
総合地域開発プロジェクト(グラミン銀行 レプリカ、土地無し農民に対する農外雇用 を含む)	生計向上、短期 SSN	アンティケ総合地域開発 (Antique Integrated Area Development)

(出所) Manasan (2001), p. 46.

あった。しかし収斂型への転換が進むことで NGO 組織の排他性は克服されたとされている<sup>44</sup>。

第2に、企業開発における「農村地域における人的資源開発のためのフィリピンパートナーシップ」(PhilDHRRA)<sup>45</sup>にみるとおり、NGO が各地方における地場の NGO と提携し全国的な活動を展開しているのである。まさに「もう一つの開発」(alternative development) との標語にみられるように、第2の政府としての機能を果たしている。

## 終章

以上、1990年代を中心にフィリピンにおけるソーシャル・セーフティ・ネットの形成過程、その構造、直面する課題について述べてきた。結論的に言えば、フィリピンが直面した経済危機は深刻であり、これに対応する安全網としてのソーシャル・セーフティ・ネットは形式的には一応の制度が設置されているが、実際にはその機能を十分には果たしていない。

マルコス政権末期においては政治と経済の複合的混迷が引起した経済危機に対しては、社会保障の機能は作用しなかった。アキノ＝ラモス両政権による構造調整政策のもと規制緩和、分権型を骨子とする改革路線に転換した。好調なアジア経済の追風をうけラモス政権末期の1990年代前半には経済は持続的成長軌道に復帰した。しかしながらこの過程で貧困層救済は大幅に遅れた。既存の対貧困層プロジェクトは形ばかりのものに過ぎなかった。社会政策は企業被雇用者、中央・地方公務員を対象とした社会保険など近代部門のリスクに対する対応措置であった。

フィリピン経済の矛盾堆積は体制崩壊に直結する。民衆の不満台頭を予知したラモス政権が貧困層対策として掲げたのが社会改革アジェンダであった。しかしながら、構造調整予算のもとでは自ずから社会開発に対する予算措置は限定されたものであった。このため、社会改革アジェンダ・プログラムは既存の政府省庁事業の寄せ集めにすぎなかった。予算、人員は変化なく、政権の任務は既存のプログラムの実行に際しての調整機能を整理しただけであった。

こうした状況を大きく転換させたのは、フィリピンが直面した新たな経済危機である。これはアジア通貨危機とエルニーニョ異常気象の両危機からなる。このため、経済危機による社会的インパクトが甚大であった農民、都市貧困層を対象とし、通常プログラムを強化した。社会改革アジェンダを法制化し、社会改革アジェンダの一環として包括的総合社会サービス提供（CIDSS）を発足させた。つまり、CIDSSの枠組で貧困層対策をさらに統合した。しかしCIDSSの予算措置は極めて限定的なものにすぎなかった。マイクロ・クレジットも同様に社会改革アジェンダで取り組まれ、自営援助－カウンララン、民衆信用供与金融会社への増資が図られた。後者はグラミン銀行型の貧民の生計向上資金貸付である。しかし現実問題としてマイクロ・クレジットに関しても予算規模に限界がある。政府はあらためてマイクロ・ファイナンスにおいても市場志向を指示している。

両危機に対する直接的対応、すなわち、暫定プログラムにおいては、エルニーニョ危機に対応は国家食糧庁の資金不足という決定的な欠陥により米価安定に失敗した。また、通貨危機の被害をうけた近代部門労働者に対する救済も、情報提供、集会など呼びかけの域をでない。政府の介入余地はきわめて限定されたものである。

2001年1月に発足したアロヨ新政権の経済政策におけるキーワードは、「市場依存」(market reliance)、「良き統治」(good governance)である<sup>46</sup>。市場経済の不徹底、政府の失敗があるとすれば、これらに対応した処方箋こそ優先されよう。そして、処方箋が適用されその効果があらわれるまで、ソーシャル・セーフティ・ネットに関しては、短期的には暫定プログラムの実行が急がれる。そして中長期的には通常プログラムの強化が必要となろう。農業生産の不振の理由として、灌漑新設・修復の遅れなどを指摘する意見もある。逆説的には、構造調整政策の展開のなかで生じた危機により、ソーシャル・セーフティ・ネットの必要性が認識されたのである。

ここで登場したのが、「もう一つのソーシャル・セーフティ・ネット」の担い手としての地方政府、NGOである。しかしこれらを検討すると、「中央政府の失敗」と同じ文脈において「地方政府の失敗」も明らかになった。残されたのはNGOによるソーシャル・セーフティ・ネットである。しかしながら構造調整政策のもとでのNGOソーシャル・セーフティ・ネット活動においては貧民救済の人道支援志向が強く、経済改革の文脈との関連は不明である。

構造調整政策下のソーシャル・セーフティ・ネット問題は、はからずも途上国が抱える基本開発課題を顕示させた。これら開発課題は同様の危機に直面している他の構造調整政策下の開発途上国にも共通する。これら基本課題克服の成否はフィリピンのみならずアジアの開発途上国にとっても試金石となろう。

(のぞわかつみ・国際関係学部)

## 【注記】

<sup>1</sup> 本稿は、2001年3月にフィリピン・マニラにおける調査を基にして執筆したものである。現地における調査に際しては、以下の関係者をはじめ多くの方々からご意見、ご教示を頂いた。あらためて謝意を表する次第である。

Ms. Erlinda M. Campos, Director IV, Social Development Staff, National Economic and Development Authority (NEDA); Ms. Maria Ma. Teresa M. Soriano, Executive Director III, Institute for Labor Studies (ILS), Department of Labor and Employment (DOLE); Ms. Ma. Concepcion E. Saldana, Deputy Executive Director, Institute for Labor Studies (ILS), Department of Labor and Employment (DOLE); Ms. Gigette S. Imperial, Chief, Employment Research Division, Institute for Labor Studies (ILS), Department of Labor and Employment (DOLE); Ms. Merle C. Cabaero, Chief, Workers Welfare Research Division, Institute for Labor Studies (ILS), Department of Labor and Employment (DOLE); Dr. Rosario G. Manasan, Research Fellow, Institute for Development Studies (PIDS); Dr. Cynthia Bautista, Executive Director, Center for Integrative and Development Studies, University of the Philippines (UP-CIDS).

<sup>2</sup> 橘木俊詔 (2000) pp. 19-20。

<sup>3</sup> 同書 p. 20。

<sup>4</sup> James C. Scott, Yale University Press, 1976 p.157-192.

<sup>5</sup> Poverty Net World Bank Webpage, Bautista *et al.* (2000), p.116.

<sup>6</sup> Ibid..

<sup>7</sup> Manasan (2001), p. 5.

<sup>8</sup> 「暫定プログラム」以外にも、「移行プログラム」(transitory Program)、[Manasan (2001)] あるいは「特別プログラム」(special Program) [Lim (1999)] などの呼称がある。

<sup>9</sup> 華人系ビジネスマンがマネーマーケットから6億ペソ調達し持ち逃げした事件。これにより一部金融機関では取り付け騒ぎが生じた。

<sup>10</sup> アキノ事件による不透明となった政治的先行きに対応した資本逃避が横行し、1983年10月フィリピン中央銀行はモラトリアム宣言をした。翌1984年にはペソが50%引き下げられ、インフレが進行した。過剰流動性吸収のため利率40%の中央銀行債が発行され景気は極度に低迷し、企業部門では従業員に対するレイオフが相次いだ。

<sup>11</sup> この間の経緯に関しては以下の論文を参照。野沢勝美（1992）「最後につまずいたアキノ政権：債務返済優先の緊縮財政で国民の不満増大」、『世界週報』7月7日号。

<sup>12</sup> ラモス政権による経済政策の概要に関しては以下の論文2を参照。野沢勝美（1997）「第8章フィリピン：顕在化した改革効果」北村かよ子、田中常雄編『アジア経済を点検する―共通の構造的課題に挑戦する9カ国』（アジア研究トリックリポート）アジア経済研究所。

<sup>13</sup> ポピュリズム（人民主義）とはいかなるものかを歴史的、経済的視点から定義すると、古典的ポピュリズム（classic populism）は第2次世界大戦後のラテンアメリカに現れた政治動向を示す語であり、これは国家主導による輸入代替工業化期に保護主義の利益を都市産業労働者に対し配分するものであった。これに対しネオ・ポピュリズム（neopopulism）は、構造調整下のラテンアメリカ経済のように配分する資源がないにもかかわらず国民に資源配分を公約する新たなポピュリズムである。ネオ・ポピュリズムは1990年代のラテンアメリカにおいて顕著であり、詳しくは次の論文を参照。John Crabtree (2000), "Populism old and new: the Peruvian Case", *Bulletin of Latin American Research*, 19, Society for Latin American Studies, pp. 163-176.

<sup>14</sup> 2000年度の財政赤字は当初計画の626億ペソを大幅に上回り1342億ペソにと倍増している。

<sup>15</sup> フィリピンにおける所得分配など指標は国家統計局 (National Statistical Office: NSO) が3年ごとに実施する家計収支調査 (Family Expenditure and Revenue Survey: FEIS) による。最新の調査は1997年 FEIS である。しかしながら FEIS の発表時期が大幅に遅れるため、1998年以降は UNDP の資金援助により年次貧困指標調査 (Annual Poverty Indicators Survey: APIS) が実施された。

<sup>16</sup> 予算削減の社会的インパクトに関しては、Lim (1998) p. 22-27を参照。

<sup>17</sup> Reyes-Cantos (2000)。

<sup>18</sup> Ibid.

<sup>19</sup> 社会改革アジェンダ形成の過程に関しては以下の資料を参照した。  
*Briefing on the Social Reform Agenda for the International Donor Community*, 16 February 1995.

<sup>20</sup> Philippine Amusement and Game Corporation (PAGCOR) の収益をもって充てるとしている。

<sup>21</sup> 払込資本金は6億ペソで4年間で分割する。初年度の1.5億ペソは一般会計から充当するが、追加的な払込資本金は PAGCOR の収益をもって充てるとしている。

<sup>22</sup> 貧困世帯比率 (全国) は1994年の35.5%が1997年の31.8%に低下した。NSCB (2000), p. 20. を参照。

<sup>23</sup> この部分の記述は以下による。Bautista (2000) p. 134.

<sup>24</sup> Monsod and Monsod (1999), pp. 89-90. を参照。

<sup>25</sup> Ibid. pp. 90-92. を参照。

<sup>26</sup> 地方政府は各レベルで財務省 (DOF) の認証する収入分類 (income classification) により1級から6級に格付けされる。1991年地方政府法施行規則 (1992年省令〈AO〉第270号)。

<sup>27</sup> Lamberte et al (1997)。

<sup>28</sup> Manasan (2001), p. 17. を参照。



<sup>29</sup> Reyes et al. (1999) を参照。

<sup>30</sup> 注26に同じ。

<sup>31</sup> その後2000年10月以降のフィリピン政界の混乱で、2001年国家歳出は2001年5月現在においても議会の承認を得ていない。

<sup>32</sup> World Bank (2000b) を参照。

<sup>33</sup> Reyes et al. (1999) を参照。

<sup>34</sup> sari-sari store のこと。食料品や日用品雑貨を売る小規模雑貨店で都市部、農村部に限らず全国至る所に数多く散在している。

<sup>35</sup> Manasan (2001), p. 7 を参照。

<sup>36</sup> Lim (1998), p. 35 を参照。

<sup>37</sup> フィリピンにおける地方財政の構造については以下の論文を参照。野沢勝美 (2001) 「フィリピン地方財政制度の構造と改革」『アジア研究所紀要』第28号、亜細亜大学アジア研究所。

<sup>38</sup> Osteria (1999), pp. 61-63. を参照。

<sup>39</sup> 1991年地方政府法は5年後の見直作業が規定されている。しかしながら最終的報告は大幅に遅れている。このため研究機関、外国援助組織などが独自の分野に関して事例調査を中心に調査を行い、提言をしている。

<sup>40</sup> フィリピンにおける NGO の歴史については、以下を参照。川中豪 (2000) 「フィリピン／代理人から政治主体へ」(特集／国家と NGO)『アジア研ワールド・トレンド』No. 59.

<sup>41</sup> PRRM は1951年設立され、フィリピンにおける NGO の草分け的存在である。

<sup>42</sup> World Bank (2000a) を参照。

<sup>43</sup> Bautista (1999) を参照。

<sup>44</sup> Bautista et al. (2000) を参照。

<sup>45</sup> 1984年に発足したが、その後事業を全国的に拡大した。

<sup>46</sup> 2001年3月25日開催の第42回フィリピン経済学会 (Philippine Economic

Society) 年次大会におけるアロヨ大統領演説。

【参考文献】

- Alba, Maichael M. and Sandy Vicente (2001), *Welfare, Inequality, and Poverty: How The Country Fared During Erap's Term as President*, Paper presented at the Philippine Economic Society Annual Meeting and 40<sup>th</sup> Anniversary Celebration on March 26, Makati City.
- Balisacan, Arsenio M. and Shigeaki Fujisaki eds. (1999), *Causes of Poverty: Myths, Facts and Policies, A Philippine Study*, University of the Philippines Press.
- Bautista, Maria Cynthia Rose Banzon (2000), "Surviving the Asian Crisis in the Philippines: Reflections on Changes and Continuities since July 1997," Hains-worth, Geoffrey B., ed. *Globalization and the Asian Economic Crisis: Indigenous Responses, Coping Strategies, and Governance Reform in Southeast Asia*, Vancouver: University of British Columbia, Institute for Asia Research, Center for Southeast Asia Research.
- Bautista, Maria Cynthia Rose Banzon, Leonora Angeles, and Josephine Dionisio (2000), 'Chapter Four: Philippines,' *The Poor at Risk: Surviving the Economic Crisis in Southeast Asia, Final Report of the Project Social Safety Net Programs In Selected Southeast Asian Countries, 1997-2000*. Paper prepared by the Joint Canada-Southeast Asia Project Team: T. G. McGee, Leonora Angeles, Cynthia Bautista, Sity Daut, Geoff Hainsworth, Stefanie Scott, Bakti Setiawan, Somchai Sukusiriserekul, and Vu Tuan Anh.
- Bautista, Victoria A. (1999), *Combating Poverty Through the Comprehensive and Integrated Delivery of Social Services*, Quezon City: NCPAG/UP.

Conferido, Reydeluz D. (1999), "Human Resource and Social Impacts of the Financial Crisis: The Philippine Experience," (Paper presented during the Symposium on the Human Resource and Social Impacts of Crisis, sponsored by the Asia Pacific Economic Cooperation (APEC) Human Resource Development (HRD) Working Group, 15 June, Taipei), *Philippine Labor Review*, Volume XXIII No.1 (January-June), Manila City.

福島康志 (1994) 『フィリピンの労働事情』 日本労働研究機構。

鍋木俊詔 (2000) 『セーフティ・ネットの経済学』 日本経済新聞社。

Lim, Joseph Y. (1998), *The Social Impact and Responses to the Current East Asian Economic and Financial Crisis: The Philippine Case*, A Philippine Country Paper prepared for the United Nations Development Programme / Regional Bureau for Asia and the Pacific (UNDP / RBAP).

Manasan, Rosario G., (2001), *Social Safety Nets Analysis and Recommendations: Prospects in the Philippines*, (mimeograph), March.

Monsod, Solita and Toby (1999), "International and International Comparisons of Philippine Poverty" Arsenio M. Balisacan, and Shigeaki Fujisaki eds. (1999), *Causes of Poverty: Myths, Facts and Policies, A Philippine Study*, University of the Philippines Press, Quezon City.

Osteria, Trinidad (1996), "Implementation of the Local Government Code in the Philippines: Problems and Challenges," Trinidad Osteria ed. *Social Sector Decentralization: Lessons from the Asian Experience*, Ottawa: International Development Research Center.

Republic of the Philippines (RP), Department of Budget and Management (DBM) *FY 2000 Budget of Expenditures and Sources of Financing (Table)*, Manila City.

- Republic of the Philippines (RP), Department of Budget and Management (DBM) *FY 2001 Budget of Expenditures and Sources of Financing (Table)*, Manila City.
- Republic of the Philippines (RP), National Statistical Coordination Board (NSCB) (2000a), *Philippine Poverty Statistics*. January, Makati City.
- Republic of the Philippines (RP), National Statistical Coordination Board (NSCB) (2000b), *Report on the 1997 Philippine Human Development Index*. March, Makati City.
- Republic of the Philippines (RP), National Statistical Office (NSO) (1999a), *1997 Family Income and Expenditure Suevey (Volume I, National Summary, Final Report)*, June, Manila City.
- Republic of the Philippines (RP), National Statistical Office (NSO) (1999b), *1997 Family Income and Expenditure Suevey (Volume I, Provincial / Key City, Final Report)*, June, Manila City.
- Republic of the Philippines (RP), National Statistical Office (NSO) (2000), *1998 Annual Poverty Indicators Suevey (Final Report)*, January, Manila City.
- Reyes, Celia, Generoso de Guzman, Rosario Manasan, and Anicero Orbeta (1999), "Assessing the Social Impact of the Fianacial Crisis in Selected Asian Developing Economies," Paper presented at *Social Impact of the Regional Financial Crisis in the Philippine Conference*, Asian Development Bank.
- Sardana, Ma. Concepcion E. (1998), "Globalization and Employment Relations: The Philippine Experience," *Philippine Labor Review*, Volume XXII No.1 (January-June), Manila City.
- Soriano, Ma.Teresa (1998), *Social Adjustments in Globalization: The Role of Social Actor: The Philippine Experience*, Paper presented during the Regional Meeting on ILO-JIL Network of National Institutes for Labor

Studies, 8-10 December, 1998, Bangkok.

Soriano, Ma. Teresa and Ma. Conception E. Sardana (1998). "The Informal Sector in RP: Assessment of Needs and Available Resources for Development," *Philippine Labor Review*, Volume XX II No.1 (January-June), Manila City.

World Bank (2000a), *Philippine Poverty Assessment*, Volume I, Main Report, May 24.

World Bank (2000b), *Philippine Poverty Assessment*, Volume II, Technical Chapters, Report, May 24.